

Contribuinte está cansado de tanta intervenção estatal na economia

Snakes and Ladders (Cobras e escadas) é o nome de um jogo de tabuleiro em que os jogadores lançam os dados e avançam suas peças por casas situadas em uma sequência de linhas horizontais; se o peão cai na casa da escada sobe em diagonal avançando diversas casas para cima; se cai na casa da cobra desce em diagonal, voltando várias casas para baixo. Vence quem atinge primeiro a última casa situada no topo do tabuleiro. Meu Tio Paulinho passara uma temporada na Índia, estudando yoga no fim dos anos 70, e me trouxe de presente esse jogo. Os peões eram dois casais de bonequinhos com indumentárias típicas feitos de *papier mâché* e o objetivo era levá-los à última e mais alta das casas que correspondia ao “Nirvana” (ou *moksha*). Os altos e baixos do jogo de tabuleiro são uma representação da vida real, apesar dos percalços, com abnegação, paciência e sorte chegaremos todos um dia ao Nirvana; uns mais rapidamente, outros mais lentamente.



Os contribuintes no Brasil seguem semelhante trajetória em busca de um ambiente de negócios seguro, equilibrado e estável. Em alguns momentos subiram as escadas, alcançando conquistas; mais recentemente têm sido empurrados “cobras” abaixo, perdendo direitos.

Nesse cenário pós-eleitoral, vivenciamos uma oportunidade histórica de exigir desse novo Poder Legislativo (acabamos de eleger uma nova Câmara Federal e de renovar um terço do Senado) que se construam mais escadas e que sejam eliminadas as cobras que infestam nosso sistema tributário.

Igual exigência deve-se fazer aos pretendentes ao Poder Executivo federal. Fala-se muito genericamente em reforma tributária, mas nada de concreto se apresentou. Seria muito importante para a maturidade da nação que o debate eleitoral na disputa do segundo turno pela presidência da República abordasse essa questão, fundamental ao (re) equilíbrio do pacto federativo, tão fragilizado pela assombrosa concentração de poderes tributários nas mãos da União Federal.

Nesse sentido revela-se de transcendental importância uma revisão criteriosa das regras constitucionais que permitem a instituição de contribuições de intervenção no domínio econômico pela União Federal. Contribuições dessa natureza em nosso sistema atual são impostas muito facilmente, inclusive por medidas provisórias, e se traduzem em verdadeiros impostos privativos da União, não compartilhados com os demais entes da Federação, e cuja vinculação é sistematicamente desviada para cumprir metas fiscais.

Acresce que a tolerância do Poder Judiciário, especialmente do Supremo Tribunal Federal^[1], com a multiplicação das contribuições de intervenção no domínio econômico, revela-se incompreensível quando é claríssimo que a criação de tais tributos requer o quórum qualificado da lei complementar, como já advertia o então ministro Nelson Jobim, em voto proferido no Recurso Extraordinário 214.206-9/AL (D.J. 29/5/98), a respeito da contribuição devida ao Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA):

“Na Constituição de 1988 — recorro-me perfeitamente das razões da discussão a esse respeito —, como, no sistema constitucional de 1967 e 1969, as contribuições sociais de intervenção no domínio econômico tinham-se expandido e, para evitar que o Poder Executivo pudesse expandir a área tributária pela via das contribuições, condicionou-se a criação de contribuição no domínio econômico à lei complementar.”

A exigência de lei complementar para as contribuições de intervenção no domínio econômico criadas após a Constituição de 1988 foi também salientada no profético voto do ministro Marco Aurélio no Recurso Extraordinário 218-061-5/SP (D.J. 8/9/2000) em matéria de Adicional de Tarifa Portuária (ATP) que encerra a seguinte lição:

“A Lei 7.700/88 foi editada quando já em vigor a Carta de 1988, ou seja, em 21 de dezembro de 1988. A regência, sob aspecto formal e considerada a óptica de consubstanciar o Adicional de Tarifa Portuária uma contribuição social de intervenção no domínio econômico, faz-se pelo artigo 149, nela inserido. Surge, então, o defeito de forma, porquanto a instituição de qualquer contribuição, além das previstas no artigo 195, inciso I, pressupõe lei complementar que defina os respectivos parâmetros e o Código Tributário Nacional é silente sobre essa espécie de contribuição, não havendo sido editada, até aqui, a lei complementar exigida e a partir da qual poderia atuar o legislador ordinário. Aliás, o próprio artigo 149 referido remete ao artigo 146, inciso III, que levou Ives Gandra a ressaltar, em “Comentários à Constituição do Brasil”, que:

«À evidência, uma nova contribuição terá que ser definida primeiramente por lei complementar, por força do artigo 146, III, visto que é uma espécie tributária e não poderá, em face do artigo 154, I, ter fato gerador e base de cálculo idênticos aos de outros impostos, sobre não poder ser cumulativa»

“Portanto, o enquadramento do adicional como contribuição e a declaração de plena harmonia com o Texto Constitucional discrepam do meio normativo utilizado — a lei ordinária e não a lei complementar.

“Este caso é residual. A importância do tema projeta-se no tempo. O Supremo Tribunal Federal é o guarda maior da Constituição, não podendo ter como simplesmente retórica a referência no artigo 149 da Carta ao disposto no artigo 146, III, nela inserido. Fico a imaginar, até mesmo, a atuação monocrática via medida provisória, meio normativo tão deturpado, sob o ângulo constitucional, nos dias de hoje. A atuação seria livre, sem as peias

decorrentes de normas gerais previstas, de forma menos flexível, em lei complementar.

“Lembre-se, mais uma vez, a razão de ser da remissão ao referido artigo 146, inciso III: outra não é senão colar segurança à atuação do legislador, ante a excepcionalidade da previsão constitucional de criação do tributo, ou seja, de intervenção nos domínios mencionados exaustivamente.”

Pronunciando-se especificamente sobre a CIDE da Lei 10.168/2000 (CIDE – *royalties*), Edmar Oliveira Andrade Filho^[2] assim esclarece as possíveis interpretações do alcance da exigência de lei complementar:

“O texto constitucional permite pelo menos duas interpretações acerca da necessidade de lei complementar em matéria de contribuição de intervenção no domínio econômico. De acordo com a primeira, a lei complementar deve ser o veículo de legiferação de toda e qualquer contribuição de intervenção no domínio econômico. Por outro lado, o texto constitucional admite supor que o veículo introdutor pode ser uma lei ordinária, *mas esta deve ser antecedida de uma lei complementar que estabeleça normas gerais sobre essa espécie de contribuição. No ordenamento jurídico atual essa lei complementar de caráter geral é o Código Tributário Nacional – CTN que, todavia, não contém disposições sobre a contribuição de intervenção no domínio econômico. Portanto, sob qualquer dessas perspectivas, a necessidade de lei complementar prévia é insofismável.*

(...)

Por tais razões, parece-nos que a exigência de lei complementar é indispensável para traçar os critérios gerais que devem nortear a instituição dessa espécie de tributo. O objetivo dessa lei geral prévia é o de evitar a proliferação de contribuições que acabam pondo em risco a Unidade da Federação porque, de outro modo, a União passaria a ter poderes ilimitados.

“Portanto, diante do que foi exposto, há mesmo um vício formal que trona inconstitucional a Lei 10.168/2000.”

Assim, seja qual for o modelo de lei complementar — específica ou genérica — o certo é que a interpretação segundo a qual não se exige lei complementar prévia para a instituição de novas contribuições de intervenção no domínio econômico é, com o devido respeito, incorreta, tornando retórica, como adverte o ministro Marco Aurélio, a referência do artigo 149 ao artigo 146, III e à reserva de lei complementar.

Outra problemática que se tem suscitado no domínio das Cides está na questão de saber se é ofensiva aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade a cumulação de incidências. Essa cumulação de contribuições interventivas se verifica, por exemplo, no caso da Cides – *royalties* da Lei 10.168/00 e da Condecine da MP 2.286/01^[3], e no caso da mesma Cides — *royalties* com as contribuições ao Fundo de Universalização de Serviços de Telecomunicações (Fust) e ao Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funntel).

A questão da constitucionalidade da cumulação de contribuições interventivas deverá ser analisada pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 606.056/RS da relatoria do ministro Marco Aurélio, que reconheceu que matérias como princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, além de outras violações.[\[4\]](#)

Com a Constituição de 1988 “subimos escadas no tabuleiro”, acreditando que as limitações aos poderes tributários da União Federal em matéria de Cides haviam sido garantidas em repúdio às más experiências pretéritas; lamentavelmente o Poder Judiciário nos fez “descer cobras abaixo”, ao prestigiar uma interpretação mais flexível, relaxada, das limitações constitucionais, e, como se viu, estamos novamente diante de um número excessivo de tributos dessa natureza.

Uma lei complementar prévia, delimitadora das regras de prevenção de conflitos certamente evitaria a incidência em “cascata” dessas contribuições interventivas que oneram absurdamente os contribuintes e acabam repercutindo-se no custo dos bens e serviços.

Torna-se, por isso, imperioso que, no contexto de uma reforma tributária a ser debatida no Congresso Nacional, sejam expressamente, sem margem para interpretações, estabelecidas limitações vigorosas e categóricas à instituição de contribuições de intervenção no domínio econômico e, se possível, que seja editada uma lei complementar definidora das regras do jogo, pois os contribuintes estão cansados de suportar o custeio de tanta intervenção estatal.

A lembrança de *Snakes and Ladders* está no baú (que foi aberto) de reminiscências da memória de quem já está com a passagem nas mãos e finalmente vai conhecer a Índia e seus contrastes. Parto no sábado de madrugada com a delegação brasileira para participar do 68º Congresso da *International Fiscal Association* – IFA em Mumbai.

Passagem para a Índia filme de David Lean de 1984 vem logo à minha memória como primeira experiência cinematográfica reveladora dos contrastes da Índia. O filme conta a estória de uma aristocrata inglesa que, no fim dos anos 20 do século passado, experimenta um grande choque cultural e sentimental nas sufocantes cavernas de Marabar, na instigante companhia do Dr. Aziz.

Inesquecível igualmente o clássico *Gandhi*, dirigido por Sir Richard Attenborough, que nos revelou o talentosíssimo Bem Kingsley e ensinou à minha geração a importância e eficácia do pacifismo como instrumento de libertação.

Um casamento à indiana (Monsoon Wedding) de 2001 foi minha primeira experiência do filme verdadeiramente nacional indiano, que faz graça com uma Índia moderna onde sobrevive forte o costume de arranjos matrimoniais, ainda que em famílias de alta classe média urbana, com conexões internacionais.

Mas sem sombra de dúvidas *Quem quer ser um milionário (Slumdog Millionaire)* de Danny Boyle foi o mais interessante “filme indiano” que assisti nos últimos tempos. A ágil narrativa[\[5\]](#) em que a resposta correta dada a cada pergunta no programa de auditório é explicada pela experiência pretérita do



protagonista, nas mais rocambolescas aventuras, nos faz torcer até o fim pelo triunfo de um sobrevivente ao caos. E tudo isso embalado na estética Bollywoodiana.

Mais recentemente delicie-me com o *Exótico Hotel Marigold*, um filme de olhar “colonizador”, em que aposentados ingleses (entre eles a sempre sensacional Maggie Smith) vão buscar refúgio em um precário hotel para lá de exótico, e, principalmente, com *Lunchbox*, o conto de uma relação afetiva que se inicia por uma entrega equivocada de uma marmita pelo sistema de *Dabbawallahs* de Mumbai, erro esse cuja possibilidade é de uma em um milhão, segundo estudos da Universidade de Harvard.

Essas coincidências da vida, essas improbabilidades, me levam a ter esperança na mudança. A alternância de poder é que mantém vivas as democracias. Não estarei no Brasil no segundo turno, mas faço parte dos mais de 60% do eleitorado que anseia por renovação.

Até o retorno, namastê.

[1] Cfr. Agravo no Recurso Extraordinário n.º 449.233/RS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, e Agravo no Recurso Extraordinário n.º 492.353/RS, Rel. Min. Ellen Gracie.

[2] Cfr. *Aspectos Constitucionais da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico Instituída pela Lei n.º 10.168/2000* In: “Revista Dialética de Direito Tributário”, n.º 68, págs. 33/34.

[3] Cfr. nosso artigo <http://www.conjur.com.br/2013-ago-07/consultor-tributario-multiplicacao-cides-consequencias-nefastas>

[4] Violação ao art. 150, II da CF/88 (tratamento desigual entre contribuintes) e ao princípio da referibilidade.

[5] Narrativa do livro de Vikas Swarup que inspirou o filme, intitulado, em inglês, “Q & A”. Do mesmo autor recomendo o excelente policial “Os seis suspeitos”.